

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

El reconocimiento de la condición de refugiado: no siempre se busca

Derya Ozkul

Algunos refugiados sirios en el Líbano han optado por no inscribirse en el registro de ACNUR porque creen —a menudo con razón— que el reconocimiento de su condición de refugiados menoscabará su libertad y el acceso a la asistencia humanitaria de su familia.

El camino hacia la determinación de la condición de refugiado suele estar lleno de obstáculos que incluyen muchas entrevistas y largas esperas. Cuando a los refugiados se les aplica el reconocimiento grupal, el proceso se vuelve relativamente más sencillo y puede ser más eficiente para todas las partes. Pero cuando el organismo que se encarga de dicho reconocimiento es ACNUR, puede haber desacuerdos entre la organización y el Gobierno, incluso sobre colectivos de refugiados concretos.

En el Líbano, por ejemplo, ACNUR dotó a todos los solicitantes de asilo procedentes de Siria (excepto a los palestinos y a aquellos a los que pudieran aplicarse exclusiones) de certificados de refugiado tras una breve entrevista de selección. Pero, a medida que iba aumentando el número de refugiados sirios, las tensiones entre el Gobierno libanés y ACNUR se intensificaron y, en 2015, ordenó a la organización internacional que dejara de conceder el reconocimiento a todos los nacionales sirios. Como consecuencia, aquellos que no habían llegado al Líbano o no se habían inscrito en ACNUR antes de enero de 2015 no pudieron conseguir un certificado de refugiado. ACNUR empezó a expedir volantes de cita con un código de barras (*shifra*) a los sirios que se acercaban a sus instalaciones después de esa fecha. Dicha *shifra* permitía el acceso a la ayuda financiera y a otras formas de asistencia que ACNUR ofrecía a los refugiados reconocidos, pero no al certificado de refugiado.

Como parte de nuestro proyecto de investigación sobre los aspectos jurídicos y políticos de los regímenes de reconocimiento de los refugiados también analizamos cuál era la percepción que los solicitantes de asilo y los refugiados tenían del proceso de reconocimiento y cómo tomaban sus decisiones sobre inscribirse o no en el registro ante las autoridades¹. Como dato interesante, hallamos que algunos sirios (incluso entre los que habían tenido la opción de obtener el reconocimiento antes de 2015) optaron por no acudir a ACNUR². En este artículo analizamos las tres razones principales

para tomar esa decisión: la preocupación sobre cómo la condición de refugiado afectaría el acceso a la asistencia humanitaria; el temor a compartir datos; y el miedo a no poder volver a Siria de visita. Admitimos que estos hallazgos se basan únicamente en las percepciones de los propios solicitantes de asilo y refugiados.

El impacto del reconocimiento en el acceso a la asistencia humanitaria

Ante el creciente número de refugiados sirios que llegaron después de 2012, ACNUR introdujo las “evaluaciones de la vulnerabilidad” con las que asistían económicamente a los refugiados a partir de ciertos criterios de vulnerabilidad. Los refugiados en el Líbano nos dijeron que los responsables del campo de ACNUR les preguntaban muchas cosas: sobre su acceso a alimentos, sus condiciones de vida, empleo, cuestiones de salud y otros asuntos, y que no les quedaba claro qué criterios eran más importantes. Además, como no se publican datos concretos sobre cómo computan esas evaluaciones, los refugiados tenían que hacer sus propias interpretaciones y desarrollar estrategias encaminadas a maximizar su acceso a la asistencia. En las entrevistas, los representantes de ACNUR confesaron que la evaluación del grado de vulnerabilidad es diferente para cada mecanismo de protección. Pero ante la falta de información concreta, muchos refugiados sacaron sus propias conclusiones: que ACNUR ofrecía asistencia económica sobre todo a los hogares encabezados por mujeres, a las familias en las que no había ningún hombre en edad de trabajar y a las que tenían varios hijos o también alguno con discapacidad.

Sin querer, esto provocó que muchos hombres refugiados no se molestaran en inscribirse. En nuestro trabajo de campo nos encontramos con muchas familias de refugiados que habían decidido no inscribirse en el registro de ACNUR a los hombres en edad de trabajar porque consideraban que hacerlo reduciría sus posibilidades de recibir ayuda económica.

Una pareja siria, por ejemplo, nos explicó que habían decidido decirle a ACNUR que estaban separados, aunque seguían viviendo juntos.

A menudo, este tipo de decisiones se tomaban a partir de información que a los refugiados les llegaba por parientes y amigos. Según explicó una familia siria, no se inscribieron porque, tras consultarlo con sus amigos, habían llegado a la conclusión de que ACNUR solo les incluiría en su registro si cumplían con los requisitos para recibir asistencia humanitaria:

“Vinimos al Líbano en 2012 pero no nos inscribimos en el registro hasta 2014. Creíamos que ellos [ACNUR] no nos inscribirían porque no estábamos en situación de necesidad. Cuando vinimos por primera vez, conocí a mucha gente aquí que decía que no aceptaban familias con solo uno o dos niños, así que pensamos que no cumplíamos con los requisitos”.

Otro refugiado sirio que se encontraba en Bar Elias contaba lo siguiente:

“Mis padres se inscribieron en el registro de ACNUR. Mis hermanos y yo no nos inscribimos porque empezamos a escuchar a la gente decir que, si lo hacíamos, ACNUR les suspendería la ayuda a mis padres. Mis padres necesitaban ayuda urgentemente, así que no queríamos ponerlos en peligro”.

De hecho, cuando el hermano del entrevistado intentó inscribirse como miembro adicional de la familia ocho meses más tarde (porque esperaba que él y su esposa pudieran acceder al reasentamiento), su padre recibió un mensaje al día siguiente en el que decía que se suspendería el acceso de la familia a la ayuda alimentaria. No se puede confirmar que exista una relación directa entre estos acontecimientos, pero está claro que la preocupación por cómo el reconocimiento de la condición de refugiado podía afectar al acceso a la asistencia humanitaria ha hecho que algunos opten directamente por no inscribirse en el registro.

Temor por el cruce de datos

Algunos de nuestros entrevistados decidieron no inscribirse porque creían que ACNUR o las autoridades libanesas podrían estar cruzando datos con Siria. Como contó uno de ellos:

“No nos inscribimos nada más llegar [porque oímos]: ACNUR compartirá tu nombre con el régimen sirio y no se te permitirá volver a Siria... el régimen sirio pensará automáticamente que un refugiado es alguien que apoya a la oposición”.

Según el acuerdo entre ACNUR y el Gobierno libanés, la organización comparte los nombres, direcciones y otros datos de carácter personal de los inscritos (pero no sus razones para llegar al Líbano) con el Ministerio de Asuntos Sociales libanés ya que, según afirman, esto ayuda a las autoridades a planificar y diseñar mejores políticas para los refugiados. ACNUR asegura que el intercambio de datos solo puede realizarse con el consentimiento de los refugiados, para lo que existe un protocolo de asesoramiento a los solicitantes de asilo sobre el cruce de datos y un formulario de consentimiento que deben firmar en el momento de su inscripción³.

A pesar de que el Gobierno libanés acordó con ACNUR no compartir datos personales con terceros, y eso incluiría a Siria, algunos de los refugiados que seleccionamos en el proceso de muestreo estaban preocupados por la posibilidad de que su información personal fuera compartida, por razones monetarias o de otro tipo. Como añadió otro sirio que no estaba inscrito en el registro de ACNUR: *“Creo que el Estado libanés sigue estando de parte del Gobierno sirio de todos modos. Así que es muy arriesgado”.* Estas preocupaciones por la seguridad de sus datos son justificables dado el grado notoriamente bajo del estado de derecho en el Líbano.

Miedo a no poder volver a Siria de visita

Varios de nuestros entrevistados declararon que habían decidido no registrarse (o inscribirse solo a algunos miembros de la familia) porque habían oído que si se inscribían en el registro de ACNUR no podrían ir de visita a Siria. Pero ni en la ley ni en la práctica las visitas breves al país de origen ponen fin a la condición de refugiado.

La confusión puede deberse a la práctica concreta de ACNUR de “dar de baja” a los refugiados en el Líbano. Por ejemplo, en el norte del Líbano, desde los primeros días del desplazamiento en 2011, ACNUR fue dando de baja periódicamente las inscripciones de los refugiados sirios que habían regresado a Siria⁴. ACNUR utilizó datos sobre la salida de los refugiados del Líbano que le habían sido proporcionados por el Servicio de Seguridad General (la autoridad responsable de hacer un seguimiento de la entrada de extranjeros al Líbano, así como de su estancia, residencia y salida). Se entrevistó a las personas identificadas para averiguar las razones de su viaje a Siria. Se dio de baja del registro a aquellas cuyos

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

viajes de vuelta se consideró que demostraban que no necesitaban protección o asistencia internacional, incluidas las que “no se mantuvieron en contacto con el organismo”⁵. Sin embargo, no está claro a cuántas reuniones hay que faltar o cuántos viajes a Siria (o de qué duración) pueden dar lugar a esta práctica. Por tanto, las decisiones se tomarían a discreción de trabajadores sociales particulares.

Muchas de las familias que entrevistamos tuvieron que ir a Siria eventualmente para arreglar sus papeles o para seguir comerciando entre el Líbano y Siria, o para cuidar de los familiares mayores y de los que se habían quedado allí. Por ejemplo, una familia con la que hablamos tuvo que arriesgarse a viajar a Siria para tramitar los papeles de su hijo recién nacido. Otra decidió que su hija de 25 años fuera y viniera de Siria con un visado de turista para que se encargase de todas las tareas relacionadas con la familia allí. En otras palabras, poder viajar a Siria era una necesidad para muchos. La falta de información hecha pública por ACNUR acerca de cómo influyen las visitas cortas en calidad de refugiado ha dado lugar a que algunos malinterpreten las prácticas de esta organización y, a su vez, ha influido en su decisión de no solicitar la condición de refugiados.

Inscripción en el registro y residencia

En el Líbano, el principal beneficio aparente de inscribirse en el registro de ACNUR es el grado de protección que ofrece contra la devolución y el acceso a una atención médica limitada. Los refugiados inscritos todavía tienen que presentar una solicitud por separado ante el Servicio de Seguridad General para conseguir el permiso de residencia. Los residentes (especialmente los hombres) suelen ser detenidos en los puestos de control que hay repartidos por todo el país y pueden ser interrogados en cualquier momento por las fuerzas de seguridad. Si no enseñan sus permisos de residencia, corren el riesgo inminente de ser detenidos. Además, se ha denunciado de forma generalizada que se están imponiendo multas de hasta 200 dólares estadounidenses por cada año que los refugiados hayan vivido en el país sin permiso. No existen estadísticas oficiales, pero se sabe que la mayoría de los refugiados inscritos en el registro de ACNUR carecen de permiso de residencia⁶.

Si los refugiados solo cuentan con un certificado de registro expedido por ACNUR,

parece que, en la práctica, queda a discreción del funcionario de seguridad decidir sobre la legitimidad de su residencia. Esto evidencia lo frágil que es, en el fondo, el reconocimiento de la condición de refugiado en un Estado como el Líbano, que no ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni cuenta con una legislación nacional sobre los refugiados. Los documentos expedidos por ACNUR no otorgan el derecho legal a residir o establecerse de forma permanente en el Líbano. Este país solo permite que ACNUR opere allí porque entiende que trabaja para reasentar a los refugiados en terceros países (a pesar del elevado número de refugiados y el reducido número de plazas de reasentamiento disponibles).

La inscripción en el registro de ACNUR se ha vuelto aún más crítica desde que, el 13 de mayo de 2019, el Servicio de Seguridad General decidiera deportar a todos los sirios que hubieran entrado de manera irregular en el Líbano después del 24 de abril de 2019. Desde entonces, se ha exigido a los refugiados que muestren la documentación que demuestre que cuentan con el reconocimiento, que están inscritos o que disponen de otros documentos oficiales para probar que llevan viviendo en el Líbano desde antes de abril de 2019. Si no muestran ninguna prueba, se considerará un indicador de que entraron en el país de forma irregular después de abril de 2019, por lo que se arriesgan a una deportación inmediata. Esta decisión era ampliamente conocida entre los refugiados que entrevistamos, quienes señalaron que, posteriormente, habían limitado aún más su movilidad dentro del país para reducir los riesgos de que las fuerzas de seguridad los pillaran.

Pasos hacia una mayor protección

Nuestro estudio muestra que, aunque inscribirse en el registro de ACNUR aporta algunos beneficios prácticos, los refugiados podrían optar por no inscribirse si consideran que las desventajas superan los beneficios para ellos y sus familias.

La primera cuestión —el acceso a la ayuda— tiene que ver directamente con la necesidad de contar con unos medios de vida sostenibles. Es probable que a los refugiados que cuentan con más posibilidades de acceso al empleo y a los permisos de trabajo les preocupe menos inscribirse en el registro de ACNUR porque, según su percepción, las consecuencias sobre el acceso a la ayuda son menos significativas.

Abordar este problema no es una tarea fácil si tenemos en cuenta que el empleo en sectores no estructurados está muy generalizado en el Líbano. Algunos refugiados atestiguan, por ejemplo, que los costes económicos adicionales de los permisos de trabajo suelen recaer en los propios refugiados y no en sus empleadores.

La segunda cuestión —el temor al cruce de datos— exige que se lleven a cabo unas profundas transformaciones tanto en el enfoque de ACNUR como en el de los Estados con respecto a los datos personales, con el fin de aumentar la confianza por parte de los refugiados. ACNUR debería evaluar sus prácticas de cruce de datos, especialmente en los Estados en que el estado de derecho es sistemáticamente bajo. Incluso la posibilidad del cruce de datos con los Gobiernos de acogida crea angustia a los refugiados y cualquier infracción con respecto al uso de sus datos pondría sus vidas en peligro.

Por último, ACNUR puede abordar los problemas relacionados con los retornos en calidad de visita dando a los refugiados más detalles acerca de sus derechos, especialmente en los Estados en los que la condición jurídica, por la que se les reconoce como refugiados,

es vaga y precaria. Dado que para darles de baja se necesita todo un abanico de normas de procedimiento, ACNUR debería dejar más clara su postura al respecto para que los refugiados puedan ser consecuentes con sus decisiones.

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk

Responsable de Investigación, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford
www.rsc.ox.ac.uk

1. Este estudio forma parte del proyecto *Refugees are Migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights* (RefMig), un premio Horizonte 2020 financiado por el Consejo Europeo de Investigación (subvención número 716968).
2. Los hallazgos que tratamos en este artículo se basan en 30 entrevistas en profundidad llevadas a cabo con solicitantes de asilo y refugiados en varias zonas del Líbano entre julio y septiembre de 2019. Quisiera dar las gracias a Rita Jarrous y a Watfa Najdi por su asistencia en el trabajo de campo.
3. ACNUR (2015) "Q&A on the data sharing agreement between Government of Lebanon and UNHCR on basic information about Syrian Refugees" bit.ly/GovLeb-UNHCR-data-sharing
4. ACNUR (2011) *Lebanon Update: Situation in North Lebanon, 7-14 de octubre de 2011*, pág. 2 bit.ly/UNHCR-Lebanon-Oct-2011
5. Kullab S (2014) "Borders still open to refugees, UNHCR says", *The Daily Star Lebanon*, 23 de octubre de 2014 bit.ly/Kullab-2014-10-23
6. Véase ACNUR, UNICEF y PMA (2019) "VASyR 2019", según la cual solo el 22 % de los refugiados sirios mayores de 15 años disfrutaban de un permiso de residencia en vigor. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73118>

El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado?

Liliana Lyra Jubilit y João Carlos Jarochinski Silva

Brasil ha empleado el reconocimiento grupal para otorgar la condición de refugiados a más de 45 700 venezolanos. Las prácticas y tecnologías utilizadas bien podrían representar un hito en la protección de los refugiados, pero siguen preocupando las limitaciones y la falta de atención a las vulnerabilidades.

Brasil ofreció dos vías legales a los venezolanos desplazados que han ido entrando en el país desde 2015. La primera vía conlleva permisos de residencia y la segunda es a través de la condición de refugiado.

La regularización de la condición jurídica de los venezolanos, mediante la concesión de permisos de residencia, se basa en la legislación federal de Brasil para los ciudadanos de los países con los que comparte fronteras, que es un reflejo del acuerdo sobre residencia del MERCOSUR, que permite a los nacionales de los Estados partes vivir en otros países del bloque comercial regional sudamericano. Brasil aplica el permiso de residencia para unas fronteras comunes a aquellos que no

forman parte del MERCOSUR o que, como Venezuela, no aceptaron el acuerdo de residencia en el momento de su adhesión¹. El permiso de residencia que se aplica a los venezolanos tiene una vigencia inicial de dos años, tras los cuales puede renovarse. Si se aprueba su renovación (que dependerá de que se demuestre que es necesario para ganarse la vida y que no se tienen antecedentes penales), el permiso de residencia puede tener una validez indefinida. Con el permiso de residencia, los venezolanos disponen inmediatamente de documentación, por lo que pueden ir y venir de Venezuela si así lo desean.

Los venezolanos que se exilian en Brasil también pueden acceder a la condición de